

**Carlos Malamud**

## **El gobierno de Rodríguez Zapatero y su política hacia Estados Unidos y América Latina**

### **Estados Unidos**

La llegada al poder del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, a mediados de abril de 2004, se produjo de forma casi simultánea con la orden para la retirada de las tropas españolas de Irak y con el objetivo, más que evidente, de diferenciarse claramente de lo que había sido la gestión en política exterior, y especialmente en todo lo relacionado con Irak, de su predecesor en el cargo, José María Aznar, del Partido Popular. De alguna manera, este intento de diferenciarse de Aznar también se extendió a otros terrenos, como América Latina, destacando en este punto lo actuado frente a Venezuela y Cuba, dos de los frentes más conflictivos. Precisamente, el objetivo de este trabajo es intentar ver en qué situación se encuentran las relaciones entre España y los Estados Unidos a partir de la llegada del gobierno del presidente Rodríguez Zapatero y tratar de analizar cómo la evolución de las mismas ha afectado las relaciones con América Latina.

El contingente militar español en Irak integraba la Brigada “Plus Ultra”.<sup>1</sup> De acuerdo con las instrucciones emanadas del gobierno de José María Aznar, estaba cumpliendo tareas “humanitarias” y su escasa voluntad de implicarse en algunos enfrentamientos con fuerzas chiíes en su zona de influencia fue criticada duramente por algunos funcionarios de Estados Unidos después de materializarse la salida de

---

<sup>1</sup> España, con 1.300 soldados, ejercía el mando de la Brigada Plus Ultra, que operó en la región centro sur de Irak desde julio de 2003 hasta su retirada. También participaron en Honduras con 370 soldados, la República Dominicana con 300 soldados y El Salvador con 380 soldados.

Irak.<sup>2</sup> En realidad, la estrecha vinculación de Aznar con el presidente Bush antes, durante y después de la guerra ha recibido numerosas críticas, tanto dentro como fuera de su partido, como se puede ver en la prensa española del momento. Mientras las primeras se mantenían casi silenciadas debido a la disciplina partidaria, las últimas arreciaron a medida que el respaldo oficial a la Guerra de Irak iba en aumento y que la cercanía de España respecto a Estados Unidos era mayor, como se comprobó en la famosa reunión de las Azores. Las protestas populares, cada vez más masivas, así lo atestiguaron y, de alguna manera, reflejaron la escasa atención prestada por el gobierno español a la pedagogía política, para explicar a la opinión pública española los porqués de esa decisión. Si finalmente el dilema entre europeísmo y atlantismo terminó decantándose hacia un lado, lo que implicaba también a las diferencias señaladas en su momento entre la nueva y la vieja Europa, esto se debió básicamente a una decisión personal del propio Aznar, sin tener en cuenta las opiniones en contrario provenientes del Ministerio de Exteriores. La explicación del entonces presidente se puede sintetizar en la frase: “Hicimos lo que teníamos que hacer”, una frase que cerraba cualquier discusión posterior.<sup>3</sup>

Se puede decir, de alguna manera, que la opción de Aznar por los Estados Unidos tomó cuerpo después de la crisis vivida con Marruecos con motivo de la invasión del islote de Perejil, que mostró a una Francia aliada a Marruecos más un escaso apoyo de la Unión Europea (UE) a las posiciones españolas. No debe olvidarse que finalmente la crisis pudo desactivarse gracias a la intervención de la Administración Bush. La decepción con la UE se unía así a la posibilidad de vincularse al pelotón de vanguardia mundial, de la mano de Estados Unidos,

---

<sup>2</sup> Ver de Bremer III, L. Paul/McConnell, Malcolm: *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*. New York, 2006.

<sup>3</sup> Declaraciones del entonces presidente del Gobierno español José María Aznar al *San Francisco Chronicle* (11/07/2003). Aznar señaló que las “armas [de destrucción masiva] serán encontradas. Tenemos que ser pacientes”. Para Aznar, quienes se mostraron escépticos de que el régimen de Sadam Husein constituyera una amenaza para sus vecinos o para el resto del mundo, estaban equivocados. “La comunidad internacional advirtió a Husein de que se desarmase”, señaló Aznar. “Hicimos lo que teníamos que hacer. Y lo hicimos teniendo en cuenta la seguridad mundial y el respeto por las leyes internacionales”.

reservando para España un papel protagonista en el concierto internacional.<sup>4</sup>

Desde una perspectiva comparada vemos cómo la actitud de Aznar en lo referente a la Guerra de Irak contrasta con la de dos de los principales aliados de Estados Unidos durante el conflicto: Tony Blair y Silvio Berlusconi. Blair no sólo se implicó de forma abierta en la guerra, fue algo más que un fiel aliado: también hizo serios esfuerzos por comunicar a la población los motivos de su decisión. Aznar, si bien se sacó la foto en las Azores, queriendo demostrar que estaba en primera línea de fuego, no pudo, o no quiso, implicar abiertamente a las Fuerzas Armadas españolas en la guerra. Al mismo tiempo, se encastilló en la Moncloa y ni él, a diferencia de Blair, ni su gabinete fueron capaces de explicar a la sociedad española los motivos de sus propias decisiones. Berlusconi, por su parte, debía lidiar con una oposición generalizada a la guerra, como Aznar, pero si bien apoyaba a Bush de una forma clara, supo evitar involucrarse abiertamente en su apoyo a Washington.

Las elecciones del 14 de marzo de 2004 se produjeron en un momento crítico de la historia reciente de España y es indudable que de una u otra manera, más allá de la evolución del voto, los atentados del jueves previo, el 11-M, y la posterior política informativa del gobierno popular incidieron en los resultados, especialmente favoreciendo la movilización de los votantes partidarios de un cambio político.<sup>5</sup> Con este respaldo, y sin contar con mayoría absoluta, el PSOE de la mano de Rodríguez Zapatero, regresó al poder. Resulta paradójico que un presidente que no se ha prodigado demasiado en lo referente a la política exterior en los casi dos años y medio de su mandato haya tomado su primera medida política de trascendencia en este terreno. Otra vez, en

---

<sup>4</sup> Lamo de Espinosa, Emilio: "De la vocación atlantista de España", en: *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI N°80/2003 (2/06/2003), <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/295.asp>> (versión inglesa en <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/307.asp>>).

<sup>5</sup> Ver de Michavila, Narciso: "Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid", en: *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, DT N° 13/2005 (10/03/2005), <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/180.asp>> (versión inglesa en <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/186.asp>>) y Powell, Charles: "Did terrorism sway Spain's election?", en: *Current History*, n° 676, 2004, pp. 376-382.

el conflicto europeísmo versus atlantismo las diferencias se cerraron con otra fórmula simplista, aunque de gran contenido político: “volvemos a Europa”.

Es obvio que el cálculo de Rodríguez Zapatero, y del PSOE, pasaba por aumentar de forma considerable su legitimidad ante una parte importante de su electorado, más allá de los riesgos en que incurría en el campo internacional. Por ello, la decisión de Rodríguez Zapatero al ordenar la retirada de las tropas españolas de Irak debe leerse básicamente en clave interna, por más que esto hubiera supuesto situar a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en una posición sumamente complicada. La relación personal de Rodríguez Zapatero con los Estados Unidos no pasaba por su mejor momento. En el desfile militar del 12 de octubre de 2003, el entonces secretario general del PSOE, el primer partido de la oposición, se negó a ponerse de pie ante el paso de la bandera de los EE.UU., lo que fue duramente criticado por el embajador en Madrid, George Argyros, que no era precisamente un modelo de competencia y profesionalidad, comenzando por sus nulos esfuerzos para comprender el español demostrados en los años en que estuvo en España.

La pregunta que muchos se formularon en torno a la retirada de Irak es cuánto se resintieron las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, dado el gran enfado del presidente Bush ante la decisión del presidente Zapatero, no sólo por la medida en sí misma, sino también por el precedente que podía causar en los restantes aliados de la Coalición. Las respuestas a esta pregunta fueron variadas y la mayor parte de ellas dependía de la ubicación política del emisor del juicio. Así, mientras los partidarios del gobierno anterior hablaron de un daño irreparable y que a partir de entonces España dejó de contar en el mundo como lo había hecho en la era Aznar, los defensores del gobierno decían que poco había cambiado más allá de la postura de Bush a contactar directamente con Rodríguez Zapatero. En realidad, las relaciones bilaterales se resintieron, si bien en sus aspectos esenciales (intercambios económicos, inversiones extranjeras, defensa, cooperación en materia de seguridad tanto en el combate contra el terrorismo internacional como contra ETA) mantuvieron un perfil elevado. El principal obstáculo para la normalización completa de las relaciones estaba en la negativa de Bush a contactar directamente con Rodríguez Zapatero. A esto también colaboraron la política española hacia Cuba y Venezuela, las constantes declaraciones

de José María Aznar y sus colaboradores más cercanos en los Estados Unidos, así como algunos gestos del gobierno socialista (se podrían citar los contactos con Siria), poco comprendidos por la Administración Bush, que gusta hablar de sorpresas desagradables. La réplica española frente a esas sorpresas alude a otras, provenientes del otro lado, como las torturas de Abu Ghraib o las detenciones en Guantánamo.

Ante los desafíos planteados, el gobierno español decidió nombrar un embajador político en Washington. Para ello se buscaba a una persona que tuviera preferentemente un perfil más socialdemócrata o moderado. Tras el rechazo de Carlos Solchaga, ex ministro de Hacienda con Felipe González, a ocupar el puesto, que adujo motivos personales, se eligió a Carlos Westendorp, el actual embajador, cuya actuación equilibrada contrasta con el estilo “más tropical” de otro embajador político español, Raúl Morodo, destinado en Venezuela. Finalmente, las diferencias entre ambos gobiernos comenzaron a encarrilarse a partir del nombramiento del actual embajador de EE.UU. en Madrid, Eduardo Aguirre, que ha hecho esfuerzos sustanciales por normalizar las relaciones bilaterales. De hecho, su nombramiento puso de relieve la voluntad de la Administración Bush de resolver un diferendo que no favorece a ninguna de las dos partes implicadas.

Ante el rumbo que tomaban los acontecimientos y las diferencias con EE.UU. después de la retirada de Irak, España apostó por suavizar las cosas y de este modo Afganistán y América Latina se convirtieron en los terrenos elegidos para una política de gestos que indicaran la voluntad de cambiar las cosas, como se pudo ver en Haití. En Afganistán el ejército español se involucró de manera más clara en la fuerza de la OTAN mientras que en América Latina, las cosas se complicaron bastante a partir de las decisiones del gobierno español sobre Cuba y Venezuela, un tema que retomaré más adelante. Y si bien es verdad que en torno a América Latina se produjeron algunos de los enfrentamientos más sonados entre España y EE.UU., como los de Cuba y Venezuela, también fue allí donde más se hizo por reconducir la relación a partir de un mayor diálogo político entre ambas administraciones, como se vio en Haití, Ecuador y Bolivia. En la actualidad la agenda bilateral tiene algunos problemas de peso, como las patentes, los derechos de autor o la participación de empresas de Estados Unidos en licitaciones internacionales en España. Por el contrario, las inversiones directas, en ambos sentidos, pasan por un buen momento. También es muy aprecia-

do por Estados Unidos el mantenimiento del programa de eliminación de minas en Irak o el de formación de funcionarios en ese mismo país.

La declaración de la tregua por parte de ETA y la posibilidad de llegar a un fin negociado de la violencia, que tendieron a reforzar al gobierno de Rodríguez Zapatero, han llevado a pensar a algunos políticos y diplomáticos norteamericanos que el carácter efímero de este gobierno podía no ser tal y que el regreso de sus “amigos” podía tardar más de la cuenta. Dicho de otra manera, que Rodríguez Zapatero todavía podía estar en el gobierno, y no al revés, cuando el presidente Bush concluyera su mandato. De alguna manera, este nuevo y más tranquilo rumbo de las relaciones bilaterales se pudo comprobar tras el encuentro entre el ministro Moratinos y Condoleezza Rice de junio en 2006.

## **América Latina**

La política latinoamericana del nuevo gobierno del PSOE partía de dos premisas básicas. La primera, el carácter prioritario de América Latina para la política exterior española. Y la segunda, que el acercamiento de España a Estados Unidos durante la Guerra de Irak había dañado nuestras relaciones con América Latina, que, por tanto, debían ser restablecidas a la situación anterior a partir de un cambio en el planteamiento y la gestión de las mismas. Con respecto a la primera, vale la pena recordar que desde el comienzo de la transición todos los nuevos ocupantes de la Moncloa se han sentido obligados a formular afirmaciones semejantes, pese a no definir nunca qué se entendía por prioritario, más allá de que, efectivamente, el componente latinoamericano sea esencial para la política exterior española.<sup>6</sup>

Por otra parte, tampoco debe perderse de vista que a la hora de plantear la política hacia América Latina la agenda iba a estar sumamente condicionada por la celebración, en octubre de 2005, de la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, que debía coincidir con el lanzamiento de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) y de su nuevo Secre-

---

<sup>6</sup> Ver de Malamud, Carlos (coord.): *Informe Elcano: La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global*. Madrid: 2005 (versión PDF en <[http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Inf\\_3.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Inf_3.pdf)>).

tario General, Enrique Iglesias. Uno de los objetivos centrales de la diplomacia española era contar con todos los mandatarios en la reunión, lo cual implicaba no molestar a nadie. Estuvo a punto de lograrse el “pleno”, pero la ausencia de Castro en último momento, tan imprevisible como siempre, y los estragos del huracán Stan impidieron una asistencia completa de los mandatarios latinoamericanos. Estas cuestiones nos llevan a preguntarnos cuánto de continuidad y cuánto de ruptura hubo en la “nueva política” latinoamericana del PSOE, pregunta que de alguna manera se relaciona con otra, importante para la discusión siguiente: ¿cuánto se vieron afectadas, y en qué niveles, las relaciones con América Latina a partir del acercamiento del presidente Aznar a los Estados Unidos y su implicación en la Guerra de Irak?

La preparación de la Cumbre de Salamanca puso de relieve algo evidente. El nuevo gobierno socialista retomaba los planes del anterior gobierno popular en el terreno iberoamericano, que es, de lejos, el principal componente de la política latinoamericana de España. En este sentido, hay que tener presente que tanto la idea de creación de la SEGIB, como la de la persona que debía ocupar el cargo de Secretario General, fueron definidas en la anterior administración. Esto nos lleva a afirmar que tanto en éste, como en otros terrenos de la política hacia América Latina, la continuidad primó, de forma categórica, sobre la ruptura. Es verdad que hubo algunos gestos diferentes, que se potenciaron ciertos detalles sobre otros, pero en tanto los intereses españoles en la región seguían siendo los mismos, las cosas no cambiaron demasiado.

La segunda cuestión gira en torno a si el acercamiento de Aznar con los Estados Unidos afectó las relaciones con América Latina. Aquí también hay posiciones encontradas. De un lado, los defensores de la gestión del último gobierno popular nos dicen que fue algo sumamente positivo, ya que la proximidad entre Aznar y Bush fue totalmente funcional para los intereses españoles en América Latina, al permitir resolver algunas cuestiones y, de esta manera, aumentar nuestra influencia en la región. Esto, por ejemplo, se pudo ver en el respaldo de Estados Unidos a Argentina ante el Fondo Monetario Internacional y el G7 después de la crisis de fines de 2001 y la salida de la convertibilidad. También en el apoyo español a la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio) entre Chile y Estados Unidos, que podía haberse visto comprometida después de la posición asumida por el gobierno del presidente Lagos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Otro argumento manejado fue la existencia de la ya mencionada Brigada “Plus Ultra”, en Irak, integrada por algunos países centroamericanos y República Dominicana. Del otro lado, especialmente desde la perspectiva de quienes cuestionaban el acercamiento a los Estados Unidos, todo son críticas, comenzando por el carácter minoritario de la propia Brigada, en la cual no participaban los principales países de la región. El viaje a México del presidente Aznar para convencer al presidente Fox de que cambie su voto en el Consejo de Seguridad y el fracaso de su gestión se presentan como el caso más paradigmático del fracaso de su política. Al mismo tiempo se insistía en que los latinoamericanos llevan décadas lidiando con los Estados Unidos y que para ello no requieren del concurso de España.<sup>7</sup>

En realidad, la respuesta hay que buscarla en un punto equidistante de ambas posiciones. Es verdad que una parte considerable de la opinión pública latinoamericana, dominada en los últimos años por un antinorteamericanismo creciente, no vio con buenos ojos la implicación española en el tema de Irak, pero al mismo tiempo hay que reconocer que en lo básico las relaciones de España con América Latina y, especialmente, las relaciones bilaterales con los distintos países no se habían visto afectadas. El único caso en que esto no fue así fue el de Venezuela, después del apoyo dado por el gobierno Aznar al efímero presidente Carmona, en asociación con los Estados Unidos. Fue precisamente en el tema de las relaciones con Venezuela donde se produjo el cambio más importante en la política española hacia América Latina.

Si en el caso de la Embajada en Estados Unidos se buscó un moderado para cubrir el puesto, en la Embajada en Venezuela se buscó a una persona con una sensibilidad más populista, como es Raúl Morodo, proveniente del PSP (Partido Socialista Popular), al que pertenecía Tierno Galván. Se dio la circunstancia de que el anterior ministro de Defensa, José Bono, también pertenecía al mismo partido, lo que le permitió a Morodo tener línea directa con el Ejecutivo, saltándose los cauces institucionales y jerárquicos del Ministerio de Exteriores. En buena medida, la política hacia Venezuela, tan cuestionada por la opo-

---

<sup>7</sup> Ver Malamud, Carlos: “España y América Latina tras la crisis iraquí”, en: *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 21/IV/2003 (<<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/269.asp>>).



sición venezolana que de forma reiterada ha pedido la salida de Morodo, responde a estos hechos y la venta de armas al comandante Chávez (buques y aviones)<sup>8</sup> sigue los mismos patrones.

El gobierno de Rodríguez Zapatero apostó por una rápida normalización de las relaciones bilaterales, contemplando, entre otros objetivos, la asistencia de Chávez a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, de octubre de 2005. El veto de EE.UU. a la venta de aviones llevó el contencioso a un grado álgido, aunque la presencia en Madrid de Tom Shannon relajó algo las cosas. En Madrid, la nominación de Shannon fue muy bien recibida por cuando significaba la presencia de alguien no vinculado directamente al lobby cubano al frente de los asuntos latinoamericanos. De hecho, las relaciones entre el Ministerio de Exteriores y el Departamento de Estado han mejorado bastante en los últimos tiempos.

Como se ha señalado, Cuba y Venezuela son los dos casos más conflictivos de la política española hacia América Latina. En el caso de Cuba, su inclusión en el sistema iberoamericano, las Cumbres (a diferencia de las instancias panamericanas, donde está excluida) se produjo poco después de la caída del muro de Berlín, cuando había grandes expectativas en el multilateralismo y se confiaba en la posibilidad de que el régimen castrista iniciara una rápida transición a la democracia. Hoy, la exclusión de Cuba del sistema iberoamericano es impensable, salvo que se apueste por la quiebra del sistema, algo que ningún gobierno español, del color político que sea, está dispuesto a asumir, dado el respaldo total que recibiría Cuba por parte de Venezuela y Bolivia.

Con respecto a Cuba, la UE aprobó en 1996 una posición común, que entre otras cuestiones abogaba por “alentar un proceso de transición a una democracia pluralista y al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como una recuperación sostenible y la mejora de las condiciones de vida del pueblo cubano”. En esa línea y tras las detenciones de disidentes en 2003 se produjo un endurecimiento de la posición europea, que entre otras medidas decidió invitar a la oposición política a las recepciones oficiales por las fiestas

---

<sup>8</sup> La venta de aviones sigue en suspenso por el veto de Estados Unidos a incluir tecnología norteamericana en las aeronaves que quiere comprar Venezuela y el elevado costo que supone incorporar una tecnología diferente.

nacionales en las embajadas europeas. La respuesta cubana fue congelar las relaciones y suspender los contactos con los embajadores y demás representantes diplomáticos. Dos años después primaba entre la mayoría de los representantes europeos destinados en La Habana la sensación de fracaso y que el endurecimiento de la postura común no había dado ningún resultado. Por eso, a instancia española, se decidió volver al anterior esquema, aunque intentando mantener los contactos con la oposición. Es importante señalar que aún en el supuesto de un gobierno del Partido Popular en la España de hoy, se hubiera apostado por un cambio semejante. La postura oficial del Ministerio de Exteriores, que en líneas generales comparto, es que no ha habido un cambio significativo en la política española hacia Cuba y que la continuidad ha primado sobre la ruptura. Vale la pena recordar que José María Aznar recibió a Fidel Castro en el palacio de la Moncloa en octubre de 1998, donde ya había sido recibido por Felipe González en 1984.

El objetivo principal de la diplomacia española en su actual política hacia Cuba es mantener abiertos todos los puentes posibles con los distintos niveles de la administración cubana en función del día después y del posible inicio de la transición democrática en la isla. Desde EE.UU. se critica a la UE que con Castro el diálogo no va a ningún lado, y la respuesta europea es que la mano dura tampoco ha funcionado, como muestran los casi 50 años de existencia del régimen. En realidad, con Castro cualquier método, diálogo o mano dura, es inviable, dada la reluctancia del dictador a negociar nada que se aparte de sus objetivos inmediatos. A esto hay que agregar el trasfondo de la Ley Helms-Burton que ha hecho en los últimos años mucho más difícil, todavía, las relaciones entre la UE y EE.UU.

Está claro que España no debe depender en su política latinoamericana de los Estados Unidos, pero tampoco puede ir contra ellos. Por eso es necesario encontrar un terreno propicio para la coordinación. Lo mismo, pero de forma más perentoria, debe realizarse en la UE. Es difícil españolizar la agenda europea hacia América Latina, pero el fracaso relativo de la Cumbre de Viena (Unión Europea, América Latina y Caribe) hace necesario debatir cuál es el cauce más adecuado para que la UE siga contando algo en la región, que, por cierto, ya ha sido bastante abandonada por los Estados Unidos.

A modo de conclusión se podría afirmar que las relaciones con los Estados Unidos fueron afectadas por el cambio de gobierno en España

y por la orden de retirar las tropas de Irak. Sin embargo, la tensión se hizo más evidente en las relaciones presidenciales que en los puntos más sustanciales de la agenda bilateral, que siguieron transitando por los carriles adecuados. Los esfuerzos de las diplomacias de Madrid y Washington están sirviendo para encarrilar una relación que debiera sustentarse en la confianza entre dos países aliados y estar al reparo de simpatías o fobias personales.

En lo que a América Latina se refiere, las relaciones con la región se han visto sometidas a tensiones similares a las que se viven en otros ámbitos de la política española y el consenso previamente existente sobre la política latinoamericana de España se ha roto. Desde la oposición se acusa al gobierno de transitar por nuevos caminos en lo referente a Cuba y Venezuela, con cuyos regímenes habría una cierta comprensión, inexplicable desde una perspectiva democrática. Sin embargo, en este terreno, las relaciones con la región han estado más marcadas por la continuidad que por la ruptura.